

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah negara yang sedang berkembang dan dari tahun ke tahun berkembang dari Negara agraria menuju Negara yang berorientasi ke industrial. Demikianlah sudah menjadi pengetahuan umum perkembangan industri berskala kecil yang berupa Usaha Kecil Menengah (UKM) maupun industri-industri berskala besar yang menyerap ribuan tenaga kerja dan tentu bermuara kepada semakin membanjirnya produk-produk industri di tanah air kita. Kalau melihat dilapangan usaha semakin banyaknya pelaku usaha barang dan jasa menawarkan produknya ditengah-tengah masyarakat sebagai konsumen tentu hal tersebut tidak dapat lepas dari terjadinya sengketa antara pelaku usaha dan konsumen di berbagai daerah di Indonesia yang tidak lain didominasi sengketa berasal dari ketidaksesuaian antara barang yang dikonsumsi dengan harapan para konsumen.¹ Tentu dalam melihat persoalan sengketa konsumen harus obyektif untuk melihat terlebih dahulu kasus-kasusnya karena sifatnya kasuistik, maka perlu dilihat apakah sengketa konsumen yang lahir berasal dari buruknya karya pelaku usaha atau hanya komplain berlebihan dari konsumen sendiri terhadap barang yang ia konsumsi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tidak secara langsung dapat menjamin terwujudnya penyelenggaraan perlindungan konsumen, karena dalam pelaksanaan di lapangan penerapan beberapa pasal dari undang-undang ini diperlukan adanya dukungan pembentukan kelembagaan antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten atau Daerah Kota yang berfungsi menangani dan menyelesaikan sengketa antara

¹Yusuf Shofie, 2002, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm.39.

konsumen dan pelaku usaha di luar pengadilan melalui cara Konsiliasi, Mediasi dan Arbitrase. Pembentukan BPSK ini dimaksudkan untuk membantu penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha diluar pengadilan. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk dan diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, yang tugas utamanya adalah menyelesaikan sengketa atau perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha.² Hal ini mendasarkan pada Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 yang berbunyi *“Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan”*.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan sebuah badan yang berada dibawah Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang bertugas menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.³ Terbentuknya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ini merupakan amanat dari Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Peraturan hukum yang mendukung terbentuknya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen :

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tentang Perlindungan Konsumen;
- b. Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- c. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 301 MPP/Kep/10/2001 Tanggal 24 Oktober 2001 tentang Pengangkatan Pemberhentian Anggota Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- d. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 301 MPP/Kep/10/2001 Tanggal 10 Desember 2001 Tentang Pelaksanaan

²*Ibid*, hal. 38.

³*Ibid*, Hal. 39.

Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);

- e. Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 605/MPP/Kep/8/2002 Tanggal 29 Agustus 2002 Tentang Pengangkatan Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- f. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 13/M-DAG/PER/3/2010 tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dan Sekretariat Badan Penyelesaian;
- g. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Pasal 23 Undang – Undang Perlindungan Konsumen menjelaskan bahwa apabila pelaku usaha menolak dan/atau tidak memberikan tanggapan dan/atau tidak memenuhi tuntutan ganti rugi atas tuntutan konsumen, maka konsumen diberikan hak untuk menggugat pelaku usaha, dan menyelesaikan perselisihan yang timbul melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, atau dengan cara mengajukan gugatan kepada badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Disini dapat dilihat ada dua hal penting :

- a. Bahwa Undang – Undang Perlindungan Konsumen memberikan alternatif penyelesaian melalui badan diluar sistem peradilan yang disebut dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).
- b. Bahwa penyelesaian sengketa konsumen dengan pelaku usaha bukanlah suatu pilihan yang eksekutif, yang tidak dapat harus dipilih. Pilihan penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah parallel atau sejajar dengan pilihan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan.⁴

Undang – Undang Perlindungan Konsumen tidak menjelaskan secara khusus pengertian sengketa konsumen. Rumusan sengketa konsumen dapat dilihat pada Pasal 1 angka 8 Keputusan Menperindag Nomor

⁴*Ibid*, hlm.40-41.

350/MPP/Kep/12/2001, yang menyatakan bahwa sengketa konsumen adalah: *“sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.”*

Budaya hukum masyarakat termasuk faktor yang mempengaruhi arti penting penyelesaian sengketa bisnis di luar pengadilan melalui mediasi. Budaya tradisional yang menekankan kepada komunitas, kekerabatan, harmoni, primus inter pares, telah mendorong penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang formal. Demikian budaya yang menekankan kepada efisiensi dan efektifitas sama kuatnya mendorong penyelesaian sengketa bisnis tanpa melalui pengadilan.⁵

Dalam mediasi penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) secara normatif dapat merujuk kepada Pasal 47 UUPK yang berbunyi *“Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.”* Yang menjadi permasalahan adalah sejauh mana usaha dari mediator untuk menyelesaikan sengketa konsumen khususnya mengenai teknis-teknis cara mediasi yang baik di dalam praktiknya yang di UUPK tidak diatur secara jelas.

⁵Erman Rajagukguk, *“Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan” Jurnal Megister Hukum,* Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Hal. 7.

Secara skematis prosedur penyelesaian sengketa melalui Mediasi dapat dilihat pada bagan di bawah ini



Penyelesaian Sengketa konsumen melalui mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi majelis yang bertindak aktif sebagai mediator. Jadi dalam hal ini Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi, namun bertindak aktif dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa.

Dalam mediasi, majelis (mediator) mempunyai tugas: memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan; menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa dan secara aktif memberikan saran dan anjuran penyelesaian sengketa konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Selain proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan/atau jasa;

keterangan para pihak; keterangan saksi dan/atau saksi ahli ; surat dan atau dokuman; bukti-bukti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antar konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selanjutnya diserahkan kepada majelis untuk dibuat sebuah putusan BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.

Sementara instrument hukum mediasi selama ini pelaksanaannya di Pengadilan hanya merujuk kepada Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang merupakan hasil revisi dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 (PERMA Nomor 2 Th. 2003), dimana dalam PERMA Nomor 2 Tahun 2003 masih terdapat banyak kelemahan-kelemahan Normatif yang membuat PERMA tersebut tidak mencapai sasaran maksimal yang diinginkan, dan juga berbagai masukan dari kalangan hakim tentang permasalahan permasalahan dalam PERMA tersebut. Proses mediasi diharapkan dapat mengatasi masalah penumpukan perkara. Jika para pihak dapat menyelesaikan sendiri sengketa tanpa harus diadili oleh hakim, jumlah perkara yang harus diperiksa oleh hakim akan berkurang pula. Jika sengketa dapat diselesaikan melalui perdamaian, para pihak tidak akan menempuh upaya hukum kasasi karena perdamaian merupakan hasil dari kehendak bersama para pihak, sehingga mereka tidak akan mengajukan upaya hukum. Sebaliknya, jika perkara diputus oleh hakim, maka putusan merupakan hasil dari pandangan dan penilaian hakim terhadap fakta dan kedudukan hukum para pihak. Pandangan dan penilaian hakim belum tentu sejalan dengan pandangan para pihak, terutama pihak yang kalah, sehingga pihak yang kalah selalu menempuh upaya hukum banding dan kasasi. Pada akhirnya semua perkara bermuara ke Mahkamah Agung yang mengakibatkan terjadinya penumpukan perkara.⁶

Berdasarkan hal tersebut di atas maka penulis tertarik dan menuangkan dalam penelitian skripsi dengan judul **“Peran BPSK (Badan Penyelesaian**

⁶<http://pn-surakarta.go.id/webpnksa/index.php/publikasi/mediasi/prosedur-mediiasi>, “prosedur mediasi” 28 juni 2014.

Sengketa Konsumen) dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen Melalui Proses Mediasi di Yogyakarta”

B. RUMUSAN MASALAH

Dengan berdasarkan pada uraian-uraian tersebut diatas, maka dapat dirumuskan problematikanya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen melalui proses mediasi di Yogyakarta?
2. Apa hambatan-hambatan yang dihadapi oleh para mediator dalam penyelesaian sengketa konsumen dan bagaimana solusi penyelesaian hambatan-hambatan tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana peran BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen melalui proses mediasi di Yogyakarta..
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan yang dihadapi oleh para mediator dan solusi penyelesaian hambatan tadi dalam penyelesaian sengketa konsumen.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Sebagai masukan dan menambah pengembangan ilmu pengetahuan yang telah penulis peroleh selama di bangku kuliah.
2. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul, khususnya masalah yang berhubungan dengan penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK secara mediasi.
3. Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana dibidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. KEASLIAN PENELITIAN

Setelah melakukan tinjauan kepustakaan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, ditemukan beberapa skripsi yang bertema-kan sama dengan yang penulis, yaitu :

1. Nama : Adriana Klemensia Gelu
(Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013)
Npm : 090510152
Program Studi : Ilmu hukum
Judul Skripsi : “Perlindungan konsumen terhadap tindakan wanprestasi pelaku usaha dalam transaksi *e-commerce*”

Dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen dalam transaksi *e-commerce* apabila pelaku usaha melakukan wanprestasi ?
- Apa saja bentuk pertanggung jawaban dari pelaku usaha yang telah melakukan wanprestrasi terhadap pihak konsumen yang dirugikan dalam transaksi *e-commerce* ?

2. Nama : Obbie Octonius Pada Hutapea
(Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009)
Npm : 030508197
Program Studi : Ilmu hukum
Judul Skripsi : “Perlindungan hukum terhadap konsumen transaksi *e-commerce*”

Dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- Apakah undang-undang perlindungan konsumen indonesia telah mengakomodasi transaksi elektronik (*e-commerce*) ?
- Bagaimanakah penyelesaian sengketa yang diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen yang terkait transaksi elektronik ?

3. Nama : Elysa Sinaga

(Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011)

Npm : 070509738

Program Studi : Ilmu hukum

Judul Skripsi : “Pembuktian hukum dalam kontrak jual beli melalui transaksi elektronik”

Dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- Apakah kontrak jual beli konvensional dapat dijadikan tolak ukur transaksi elektronik ?
- Bagaimanakah pembuktian hukum dalam kontrak jual beli melalui transaksi elektronik apabila tidak terdapat sengketa ?

Jadi dari 3 contoh hasil skripsi diatas dapat jelas dikatakan bahwa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini berbeda dengan yang sudah ada dan dibuat dengan tidak menjiplak dari karya yang sudah ada sehingga keaslian penelitian dari skripsi ini dapat dipertanggung jawabkan oleh penulis.

F. BATASAN KONSEP

1. Peran

Peran adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.

2. BPSK

BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.

3. Penyelesaian sengketa

Metode dalam menyelesaikan permasalahan antara dua orang atau lebih.

4. Konsumen

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga dan orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan.

5. Mediasi

Mediasi adalah cara menyelesaikan sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator.

G. METODE PENELITIAN

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan pada penulisan hukum ini adalah penelitian hukum empiris. Penulisan hukum empiris merupakan penelitian yang berfokus pada data-data lapangan dalam hal ini adalah fakta hukum yang diambil dari BPSK Yogyakarta.

b. Sumber Data

Dalam penelitian hukum empiris, data primer berupa bahan hukum dipakai sebagai data utama. Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

a) Bahan Hukum Primer, yaitu :

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Keputusan Presiden nomor 90 tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).
- Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesai Nomor: 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 13/M-DAG/Per/3/2010 tentang Pengangkatan Pemberhentian Anggota Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku atau pun literatur yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang diteliti, pendapat para ahli, diskusi hukum dan lain-lain.

c. Metode Pengumpulan data

Di dalam penelitian ini, data akan dikumpulkan dengan cara :

1) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah mengkaji suatu informasi-informasi yang berisi tentang hukum, yang berasal dari literatur, dan juga karangan-karangan ilmiah.

2) Wawancara dengan narasumber dan responden

Wawancara dengan narasumber dan responden adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dengan narasumber dan responden yang berfungsi untuk mendapatkan informasi-informasi berupa pendapat hukum maupun jawaban dari rumusan masalah yang diteliti. Adapun narasumber dan responden dari penelitian ini adalah anggota BPSK Kota Yogyakarta dan mediator BPSK Kota Yogyakarta.

d. Metode Analisis

Pada penelitian hukum empiris ini digunakan analisis kuantitatif yaitu data primer mengenai permasalahan hukum yang diteliti yang sudah didapat kemudian dikumpulkan, dikelompokkan secara sistematis sehingga memperoleh suatu gambaran yang jelas mengenai permasalahan hukum yang diteliti kemudian dibandingkan dengan data sekunder. Pada penelitian hukum empiris ini proses penalaran dalam menarik simpulan digunakan metode berfikir induktif.